

서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제508호
- 나. 제안자 : 김정태 의원 외 24명
- 다. 제안일자 : 2019년 3월 27일
- 라. 회부일자 : 2019년 3월 29일

2. 제안이유

서울연구원 정관을 변경하고자 하는 경우, 서울특별시의회 소관 상임위원회에 사전보고토록 함으로써 재단 운영에 대한 시의회의 견제·감시 권한을 강화하고, 서울연구원의 주요 사업에 자치구의 행정과 의정에 관한 연구를 추가함.

3. 주요내용

- 가. 서울연구원의 정관을 변경하고자 할 때에는 시의회 소관 상임위원회에 사전보고 하도록 규정함(안 제2조제4항 신설).

나. 서울연구원의 사업에 자치구의 요청에 따른 자치구 행정과 자치구의회의정에 관한 연구로 서울연구원장이 필요하다고 인정하는 경우를 추가함(안 제3조제6호 신설).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 서울연구원의 정관을 변경하고자 하는 때에는 사전에 서울시의회(이하 “시의회”) 소관 상임위원회에 보고하도록 하고, 서울연구원의 주요사업에 자치구정에 관한 연구를 수행할 수 있도록 근거규정을 마련하는 것임.

나. 정관변경의 의회 보고(안 제2조제4항)

- 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」(이하 “지방연구원법”)에 따르면 지방연구원의 목적, 명칭, 소재지, 재산 및 회계, 임직원, 이사회 등을 규정한 정관을 변경할 때에는 이사회의 의결을 거쳐 단체장이 승인토록 하고 있음.
- 개정안은 지방연구원법 상의 정관 변경 절차에 시의회 소관 상임위원회 사전 보고를 추가하려는 것임.
- 이는 연구원 운영에 있어 중요 사항의 무분별한 변경을 시민대표기관인

의회가 효과적으로 통제함으로써 연구원 운영의 민주적 정당성과 투명성을 확보하기 위한 조치라 할 수 있음.

- 이에 대해 지방연구원법과 「지방자치단체 출자출연 기관의 운영에 관한 법률」이 보장하고 있는 단체장의 정관변경 전속권¹⁾을 침해할 수 있다는 주장이 제기될 수 있음.
- 그러나, 개정안은 사전 보고 의무를 명시하고 있을 뿐, 보고 후 시의회의 의결이나 의견에 따라야 하는 법적 구속력이 없어 단체장의 정관 변경 인가 권한을 제약하지는 않고 있음.
- 또한 대법원 역시 조례상 사전 보고나 동의, 의견청취에 대해 지방자치단체장의 집행권을 본질적으로 침해한 것이라고 볼 수 없다고 판시한 바가 있음[참고자료1].
- 이러한 취지로 현재 서울특별시 산하 19개 출자·출연 기관 중 17개 기관에서 정관을 변경할 경우 시의회 소관 상임위원회에 보고하도록 조례에 명시하고 있어, 법적 일관성을 갖출 필요성이 있음[참고자료2].
- 다만 연구원은 연구와 경영에서 독립성과 자율성을 보장받고 있다는

1) 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제5조(정관) ② 지방연구원의 정관변경은 이사회의 의결을 거쳐 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 대도시 시장의 승인을 받아야 한다.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제8조(정관) ② 출자·출연 기관은 제5조에 따라 출자·출연 기관으로 지정된 후 3개월 이내에 제1항에 따른 정관을 작성하여 미리 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. 정관의 기재사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

점에서²⁾ 정관 변경의 사전보고가 이러한 지방연구원법의 입법취지를 훼손하지 않는 범위에서 적절히 운영되어야 할 것임³⁾).

다. 자치구 행정 및 의정에 관한 연구를 추가(안 제3조제6호)

- 안 제3조제6호는 연구원의 사업에 서울연구원장이 필요하다고 인정하는 경우 자치구의 요청에 따른 자치구 행정 및 의정에 관한 연구를 수행할 수 있도록 하고 있음.
- 서울시정과 자치구정의 연계성, 일부 자치구의 열악한 재정실태 등의 현실을 감안할 때 자치구정에 대한 연구를 지원하는 개정안의 취지는 합당한 측면이 있음.
- 서울연구원 또한 2019년 2월부터 자치구 정책역량 향상과 지역 특성을 고려한 자치구별 맞춤형 정책연구를 수행하기 위한 목적으로 '구정연구지원센터'(이하 "센터")를 설치·운영하고 있음.

<서울연구원 「구정연구지원센터」 설치 개요

- 설 립 : 서울연구원(도시경영연구실 소속 임시조직으로 설치)
- 구성인원 : 53명 내외(정규직 3, 초빙연구원 50)
 - 센터장 : 1명(도시경영연구실 연구위원 겸임)

2) 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제12조(자율적 경영의 보장) ① 지방연구원은 연구 및 경영에서 독립성과 자율성이 보장된다.

3) 다른 지방자치단체 소속 연구원의 경우 '정관변경 시 지방의회 사전보고 의무'를 명시한 기관은 아직까지 없음.

- 정규직(박사·석사) : 2명(신규 공개모집)
- 초빙연구원(박사·석사) : 50명(신규 공개모집, 구별 1~2명 지원)
- 운영기간 : '19.5월~'21.12월
- 구정연구단 연구실적, 구정 발전기여도 등을 종합적으로 고려하여 연장여부 검토
- 운영예산 : 2,210백만원(출연금 2,000백만원, 기본재산 전입 210백만원)
- 출연금 : 인건비 1,865백만원, 연구과제비 60백만원, 회의비·센터운영경비 등 75백만원
- 기본재산 전입 : 희망 자치구 증가(15개→25개)에 따른 필요인력 증가(30명→50명) 인건비 201백만원

〈서울연구원 구정지원센터 인력구성 현황〉

(단위 : 명)

구분	직급	인원	세부사항
정규직	센터장	1	도시경영연구실 연구위원 중 겸임
	연구위원	10	구정연구지원센터 전담(1), 자치구 연구경험자로 분야별 연구위원 겸임(9)
	연구원	3	구정연구지원센터 전담(1), 겸임(2)
비정규직	연구위원	25	자치구 파견, 연 단위 계약(3년 계약)
	연구원	25	자치구 파견, 연 단위 계약(3년 계약)

- 따라서 센터 설립·운영의 법적 근거와 연구기반을 마련한다는 측면에서 개정안의 입법취지는 타당한 측면이 있음.

담당 조사관	연락처
최범준	2180-8058

[참고자료1]

1. 대법원 2001. 11. 27 선고 2001추57 판결[조례안재의결무효확인청구] [공2002.1.15.(146),182]

【판시사항】

(1)~(5) (생략)

(6) 시장으로 하여금 가스공급시설 공사계획의 수립 또는 도시가스의 공급조건에 관한 공급규정의 승인이나 변경시 시의회에 보고하고 의견을 청취하도록 규정한 지방자치단체의 조례안이 시장의 집행권을 본질적으로 침해하는 것으로 법령에 위배되는지 여부(소극)

(7) (생략)

【판결요지】

(1)~(5) (생략)

(6) 지방자치단체의 도시가스공급안정에관한조례안에서 시장이 도시가스사업법 제18조의3의 규정에 의한 가스공급시설 공사계획을 수립하고자 할 때에 시의회 소관 상임위원회에 보고하게 하고 있으나, 이는 그 공사계획의 적정성 여부에 대한 통제수단으로 비록 그 수립 전에 사전적으로 통제하는 것이기는 하나 매년 당해 연도를 포함한 2년간의 계획을 수립하는 것이고 이미 제출된 일반도시가스사업자의 가스공급계획을 기초로 수립되는 것이며, 보고 후 반드시 시의회의 의결이나 의견에 따라야 하는 등 법적 구속도 없으므로 지방자치단체장의 고유한 집행권을 침해한 것이라고 할 수 없고, 또한 시장이 같은 법 제20조의 규정에 따라 도시가스의 요금 및 기타 공급조건에 관한 공급규정을 승인하거나 상당한 기간을 정하여 변경을 요구하는 경우에도 먼저 위 공급규정이 같은 법 제20조 제2항 각 호의 기준에 적합한지 여부에 대하여 사전 검토가 선행될 것이고 그 검토 의견 또한 공개되어야 할 사항이며, 반드시 시의회의 의결이나 의견에 따라야 하는 공급규정의 승인이나 변경 요구를 하여야 하는 등 법적 구속도 없으므로, 위 조례안에서 그 공급규정의 승인이나 변경 요구 전에 시의회에 보고하고 의견을 청취하도록 규정하였다고 하여 지방자치단체장의 집행권을 본질적으로 침해한 것이라고 할 수 없고, 같은 법 제20조 제3항에 규정된 산업자원부장관의 시·도지사에게 대한 공급규정의 내용변경을 위한 필요한 명령권한을 박탈하거나 배제하는 것이 아니어서 그에 직접적으로 위배된다고 할 수도 없다.

(7) (생략)

2. 대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추11 판결[조례안재의결무효확인]

【판시사항】

(1)~(2)(생략)

(3) '서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례안' 제4조 제3항 등이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것과 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 것은, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다고 한 사례

【판결요지】

(1)~(2)(생략)

(3). 판단

가~ 나(생략)

다. 이러한 제반 사정을 고려하여 보면, 이 사건 조례안이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 또한 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁 사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간위탁에 관한 지방의회의 적절한 견제기능이 최초의 민간위탁 시뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 있으므로, 이에 관한 이 사건 조례안 역시 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 나아가 재위탁 등에 관하여 지방의회의 동의를 받을 기한이나 수탁기관의 적정 여부를 판단할 기한의 설정이 다소 부적절하다는 점만으로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해한다고 단정할 수도 없다.

3. 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결(조례안재의결무효확인)

【판시사항】

(1)(생략)

(2) '순천시 지방공기업단지 조성 및 분양에 관한 조례 일부개정 조례안' 등이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다고 한 사례

【판결요지】

(1)~(2)(생략)

(3) 이 사건 조례안의 법령 위반 여부

... 이 사건 조례안이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다.

[참고자료2]

<정관 변경 시 상임위 보고 의무를 조례에 명시한 서울시 출자·출연기관>

기 관 명	근거조항	근거조항 제·개정일
세종문화회관	제6조(정관)제2항	'12.12.31.(개정)
사회서비스원	제7조(정관)제3항	'19. 1. 3.(제정)
서울의료원	제10조(지도·감독 등)제3항	'12.12.31.(개정)
서울산업진흥원	제6조(정관)제2항	'12.12.31.(개정)
서울신용보증재단	제7조(정관)제2항	'12.12.31.(개정)
서울여성가족재단	제5조(정관)제2항	'12.12.31.(개정)
서울복지재단	제6조(정관)제3항	'12.12.31.(개정)
서울문화재단	제5조(정관)제2항	'12.12.31.(개정)
서울시립교향악단	제6조(정관)제2항	'16. 9.29.(제정)
서울디자인재단	제5조(정관)제2항	'12.12.31.(개정)
서울장학재단	제8조(정관)제2항	'12.12.31.(개정)
평생교육진흥원	제19조(정관)제2항	'17. 5.18.(제정)
50플러스재단	제7조(정관)제2항	'15.10. 8.(제정)
서울디지털재단	제6조(정관)제2항	'16. 1. 7.(제정)
120다산콜재단	제5조(정관)제2항	'16. 9.29.(제정)
공공보건의료재단	없음	금번 회기 조례개정안 제출
서울기술연구원	제5조(정관)제2항	'18. 1. 4.(제정)
서울관광재단	제5조(정관)제2항	'18. 1. 4.(제정)
서울연구원	없음	-

[참고자료3]

〈법에 따라 설립된 지방자치단체 출연 연구원〉

자치단체명	기 관 명	비 고
서울특별시	서울연구원	광역
경 기 도	경기연구원	광역
인천광역시	인천연구원	광역
부산광역시	부산발전연구원	광역
울산광역시	울산발전연구원	광역
대구광역시, 경상북도	대구경북연구원	광역(대구·경북 공동)
대전광역시, 세종특별자치시	대전세종연구원	광역(대전·세종 공동)
광주광역시, 전라남도	광주전남연구원	광역(광주·전남 공동)
충청북도	충북연구원	광역
충청남도	충남연구원	광역
강 원 도	강원연구원	광역
전라북도	전북연구원	광역
경상남도	경남발전연구원	광역
제주특별자치도	제주연구원	광역
고 양 시	고양시정연구원	기초
수 원 시	수원시정연구원	기초
용 인 시	용인시정연구원	기초
창 원 시	창원시정연구원	기초